

La sous-traitance par les services publics de l'emploi (SPE) : perspectives européennes

Ludo Struyven – Université de Louvain

Pôle emploi (2015), Les rencontres de l'emploi : quels services aux demandeurs d'emploi et aux entreprises dans les dix ans ? Actes du colloque du 13 octobre 2014, Pôle emploi, Paris, 60-65.

Le contexte : les évolutions des fonctions et du positionnement des SPE en Europe

Le contexte est marqué d'abord par une série d'initiatives de l'Union européenne pour l'amélioration des performances des services publics de l'emploi (SPE). Le programme européen pour de nouvelles compétences et de nouveaux emplois (2010) stipule « *alors qu'actuellement, leur rôle principal est de répondre aux besoins des chômeurs, les services de l'emploi peuvent jouer un rôle plus complet de prestataires de services en continu et à long terme, en assurant des services d'évaluation des compétences, de identification de profils, de formation, de conseil individualisé d'orientation professionnelle et de conseil à la clientèle (employés et employeurs), de mise en correspondance des candidats et des profils de postes, et en proposant des services aux employeurs, tout en relevant le défi d'aider les personnes les plus à l'écart du marché du travail.* »

Ceci conduit aussi à un nouvel énoncé des missions du réseau des SPE (voir le document « *Contribution des SPE à la stratégie UE 2020* »). Celui-ci s'appuie sur plusieurs types de soutiens et d'actions, dans le cadre de la stratégie « SPE 2020 », en particulier le programme PARES visant l'amélioration de la coopération entre les différents services d'emploi (publics, privés et sans but lucratif), la constitution et l'animation d'un réseau officiel des SPE et la réalisation d'évaluations comparatives des SPE (« *benchlearning* »).

La définition du nouveau rôle des SPE vise dans ce cadre à « *passer d'un fonctionnement de prestations de services (uniquement) à un fonctionnement de recherche de prestations (également)* ». Cela conduit à élargir les fonctions fondamentales des SPE. Il s'agit de passer de la recherche d'emploi à l'accompagnement de toutes sortes de transitions à l'intérieur et en dehors du marché du travail. Il s'agit également de soutenir les carrières professionnelles, de mener des actions induites par la demande d'emploi, de promouvoir une insertion durable, de mener un rôle de « pilotage » du marché du travail, notamment par la sous-traitance, la création des partenariats et d'intervenir par des canaux multiples via des applications électroniques et des contacts en ligne (« *making things happen* »).

Le contexte général est également marqué par un questionnement nouveau sur le positionnement du SPE vis-à-vis des autres acteurs du marché du travail : est-il un *chef d'orchestre* ou un *réalisateur* ? Alors que les membres de l'orchestre sont censés suivre le mouvement de la baguette de leur chef, les acteurs confrontés à un *réalisateur* se coordonnent vis-à-vis d'un acteur principal (schéma du *primus inter pares*).

Méthodologie et hypothèses

La démarche présentée se concentre sur la perception de la vision « SPE 2020 » et sur l'adoption de différents éléments tels que les conçoivent les experts au sein ou proches des SPE (nous nous référons à l'ouvrage récent « *Building Bridges* »). La comparaison des SPE dans cette étude doit se concevoir à la lumière de ces propos. L'intention n'est pas de faire une présentation exhaustive de l'ensemble des politiques, mesures et instruments de chaque

SPE étudié. Des informations originales sont obtenues à travers d'un questionnaire passé auprès de 21 pays et d'études de cas menées dans 5 pays : Belgique, Allemagne, Grande-Bretagne, Hongrie, Suède.

Rôle du « chef d'orchestre » et de « catalyseur »

L'idée centrale dans la stratégie SPE 2020 est d'établir des ponts. Dans cette optique, les SPE assument des « fonctions de pilotage » afin de jouer un rôle de « catalyseur » en vue d'optimiser la réactivité du système. Ce rôle se décline en différents volets. Les services publics de l'emploi interrogés « orchestrent » le fonctionnement du marché du travail et les relations entre acteurs de plusieurs manières :

- *en améliorant* la transparence du marché du travail et en apportant des éléments tangibles d'aide à la conception de politiques,
- *en garantissant* la mise en place de normes en matière de politiques actives du marché du travail,
- *en identifiant* les besoins du marché du travail et les offres de services disponibles,
- *en orientant* les citoyens et les employeurs vers les services disponibles correspondant à leurs besoins,
- *en permettant* aux acteurs du marché du travail de coopérer et d'innover,
- *en lançant* une stratégie de recours aux prestataires privés et en même temps de la formation de partenariats,
- *en « alignant »* les acteurs du marché du travail et les politiques par rapport aux besoins du marché du travail (en sélectionnant, certifiant, coordonnant, orientant, gérant),
- *en intervenant* en tant que prestataires de services complémentaires lorsqu'une défaillance du marché survient.

La vision globale est influencée par le concept de « chef d'orchestre » (« conducting »), lequel a été reformulé et dont il a été question plusieurs fois au cours du processus de formulation de la stratégie SPE 2020. Toutefois, certains pays considèrent que c'est uniquement un élément de leur vision, qui est fortement associé aux appels d'offres et à la sous-traitance (Suède, Hongrie). En Grande-Bretagne, ce concept ne fait pas non plus totalement l'unanimité. Le SPE britannique souhaite avoir davantage un rôle de facilitation, plutôt qu'un rôle de gestion ou « chef d'orchestre ». De façon générale, les SPE s'accordent sur le fait que le but ne doit pas être d'avoir un SPE très fort, mais d'avoir un marché du travail au fonctionnement optimal.

Comment les SPE définissent leur rôle au différents niveaux d'orchestration ?

Les dimensions les plus stratégiques aux yeux des SPE (ou « niveaux d'orchestration ») se concentrent sur plusieurs registres (situation en 2012). Une attention unanime se concentre sur les tâches fondamentales comme la mise en relation employeur/chercheur d'emploi et l'identification des besoins du marché du travail. De même l'amélioration de la transparence du marché du travail est importante pour 18 SPE (une large majorité). D'autres rôles stratégiques (mettre en phase et accompagner les acteurs du marché du travail, proposer des prestataires de services en cas de défaillance du marché, ...) sont adoptés par une majorité de SPE, mais pas par tous (13-14). En revanche, seuls 10 SPE sur 21 indiquent que le SPE doit être la principale autorité du système d'adjudication et donneur d'ordre.

Quelle est leur position vis-à-vis les partenariats et collaborations avec une multiplicité d'acteurs ?

Selon les SPE, la collaboration avec les partenaires sociaux est importante et va le demeurer. Dans la coopération avec les acteurs marchands, il y a ceux qui limitent la coopération à la sous-traitance, alors que d'autres SPE soulignent l'importance d'autres formes de collaboration.

Les SPE peuvent rencontrer des difficultés dans leurs partenariats, par exemple avec les agences de placement privées et les établissements d'enseignement. Par opposition, les réseaux mis en place avec les collectivités locales et la coopération avec le secteur associatif ou les instituts de formation sont considérés comme des « bonnes pratiques ».

La collaboration avec d'autres SPE va devenir plus importante à l'avenir, mais elle est essentiellement centrée sur les échanges d'informations. La première urgence est manifestement de détecter les besoins du marché au niveau de l'Union européenne et de soutenir la mobilité, tandis que de nombreux autres domaines sont considérés comme moins prioritaires mais pourraient avoir un potentiel important. En général, le SPE préfère la collaboration avec un autre SPE sur une base bilatérale ou multilatérale, ou à travers des « pilotes ». Ils préfèrent moins des structures au sein de l'Union européenne en général. Le SPE entrevoit de nombreuses opportunités, mais elles peuvent être entravées par des coupes budgétaires et par le fait de percevoir la collaboration comme une menace de sa souveraineté.

Quelques éléments de conclusion sur le positionnement des SPE

Tout en restant concentrés en permanence sur les tâches fondamentales (par exemple la mise en relation employeur/chercheur d'emploi), les SPE semblent également accepter leur rôle d'« agences de transition et de facilitation » (« *transition facilitating agency* »). Presque tous les SPE déclarent proposer des prestations d'orientation en cours de carrière sous une forme ou sous une autre. La grande majorité rapporte qu'ils assurent de la formation ponctuelle et « tout au long de la vie ».

Certains aspects du rôle de « chef d'orchestre » (« *conducting* ») sont moins acceptés que d'autres (par exemple en ce qui concerne la formation des partenariats). Les SPE considèrent qu'ils jouent un rôle fondamental auprès des acteurs privés avec lesquels ils travaillent, mais dans la relation qu'ils ont avec d'autres acteurs comme les institutions publiques comme l'enseignement, ils ont tendance à se voir davantage comme des « facilitateurs » ou dans d'autres rôles alternatifs.

Les SPE partent de positions très différentes en termes de structure institutionnelle et de pratiques de gestion, mais ils se retrouvent tous confrontés à certains obstacles internes ou externes dans la réalisation des objectifs « SPE 2020 ». Les pratiques de gestion internes reçoivent une attention accrue, mais elles ne sont pas toujours parfaitement conformes au « SPE 2020 » (forte concentration sur les résultats et l'efficacité).

Les modes de contractualisation avec les partenaires “rémunérés”

Le recours aux opérateurs externes s'effectue de diverses manières, en recourant à la fois à des aides ou des subventions et à l'appel d'offres concurrentiel ou encore à l'émission de bons pour les usagers des services (« *vouchers* »).

L'appel à la concurrence implique une exigence partagée de transparence, d'équité dans la concurrence, de responsabilité et de résultat par rapport à la contribution financière apportée. Les choix opérés pour les chômeurs sont également variés (en termes de fournisseurs, de services externalisés et de période retenue). Cependant, les services de l'emploi se transforment de plus en plus en un marché. Ceci s'accompagne d'une forte tension entre le renforcement de la concurrence, la coopération par l'apport de services complémentaires et la logique de services intégrés (par exemple prestataires de formation, employeurs, municipalités). Une forme de pression s'exerce dans les partenariats qui prennent la forme d'une sous-traitance à des opérateurs privés (dont pas mal d'agences de travail temporaire). On observe des usages divers de la concurrence sur base des prix et de la référence aux résultats antérieurs des opérateurs.

Le mode dominant est celui de la « compétition pour les marchés ». Mais on observe moins de concurrence « au sein des marchés ». Dans ce dernier cas, quelques exemples sont : L'Allemagne recourt aux bons de placement individuels (« *voucher* ») ; l'Australie s'appuie sur un dispositif de classement des opérateurs privés en fonction de leurs performances (attribution d'étoiles ou « *star rating* »). Ce système permet non seulement un renouvellement automatique du marché après 3 ans mais aussi un réglage du volume pendant le contrat. Les relations sont complexes entre les autorités qui ont la compétence pour les indemnités, le ciblage et l'orientation des chômeurs, ainsi que leur conformité.

La “création de marchés” : diversité des pratiques de sous-traitance

Plusieurs types de marchés se font jour. Certains pays s'appuient principalement sur des prestataires privés pour assurer et financer les services aux demandeurs d'emploi : Australie, Grande-Bretagne, Pays-Bas et Danemark. Les forces de marché sont solides et sont en rapport avec la présence d'importants opérateurs, en particulier dans un modèle de prestataires de premier niveau (« *prime contractor* »), pouvant eux-mêmes sous-traiter en chaîne à d'autres prestataires spécialisés (Grande-Bretagne).

D'autres pays s'appuient principalement sur les services publics avec des parties sous-traitées à des prestataires privés, commerciaux et sans but lucratif. L'achat porte sur des services spécialisés (par exemple la formation), dans un but d'accroissement de la capacité d'intervention et/ou de stimulation de l'innovation dans l'offre de services et/ou dans le SPE : Belgique, Allemagne, France, Suède notamment. Les opérateurs privés éprouvent souvent des difficultés dans l'accès au marché. Leur présence est davantage acceptée pour les programmes de formation.

Ces logiques de recours à l'externalisation nécessitent plusieurs types d'évaluation. Ceci en raison de différences importantes dans les objectifs et le champ d'application des politiques.

Transformation des modes de transaction avec les “partenaires” rémunérés

Des évolutions se font jour, liées à plusieurs facteurs. Des pressions et difficultés dues à l'externalisation elle-même se manifestent : effet des coûts de transaction qui pèsent sur le commanditaire et le prestataire ; les objectifs économiques des opérateurs privés peuvent ne pas être en phase avec les objectifs des politiques publiques ; le prix ne doit pas être l'unique aspect dans la concurrence et réduire le prix peut nuire à la qualité ; des « *outsiders* » peuvent faire perdre leurs marchés aux prestataires locaux ; les contrats à court terme entravent la collaboration. Un objectif de résultat inconsidéré ou des financements basés sur les résultats

peuvent créer des effets pervers comme « l'écémage » des publics et la mise en attente (effet « *parking* »). Enfin, des difficultés surgissent pour renégocier les contrats quand les circonstances changent.

Créer des marchés ou des partenariats ?

Les SPE souhaitent-ils vraiment des partenariats, ou préfèrent-ils avoir une relation de type « *principal-agent* » ? Cela correspond-il à la vision du SPE en tant que « chef d'orchestre » ? Le SPE qui déléguerait tous ses services pourrait perdre les compétences nécessaires à l'évaluation de ce que les autres font et à l'énoncé des orientations à donner à leur action. Des tensions se manifestent au niveau de « l'orchestration ». Qu'est-ce qui doit rester en interne, et qu'est-ce qui peut être délégué et à quels types de partenaires ? Quand le SPE doit-il être chef d'orchestre et quand doit-il laisser les autres acteurs et secteurs orchestrer ? Comment conserver un certain nombre de services en interne ?

Des tensions s'observent aussi entre partenariats et mécanismes de marché au sein de l'Union européenne qui dirigent les législations nationales des marchés publics. Comment concevoir des systèmes d'appels d'offres compatibles avec la création des partenariats d'une part et avec la création des marchés publics d'autre part ?

Perspective économique ou sociale ?

Actuellement, on peut distinguer grosso modo trois formes d'appel au marché (nous ne prenons pas en compte ici les formes de cofinancement telles qu'elles existent dans certains pays) :

1. dans le cadre de la subvention d'initiatives agréées ou non agréées (par exemple appels à projets, Fonds Social Européen);
2. dans le cadre du recours à la sous-traitance par les SPE : il s'agit ici de missions décrites de manière précise et d'une ampleur limitée, comme des missions de formation;
3. et enfin dans le cadre du recours à des appels d'offres pour des parcours d'accompagnement complets.

Dans la première forme, il s'agit surtout d'organismes tiers non commerciaux. La deuxième forme peut aussi en principe être accessible aux opérateurs commerciaux, comme le montre la pratique (entre autres en France). La troisième forme est nouvelle et s'adresse en premier lieu aux opérateurs commerciaux, sans toutefois exclure les opérateurs non commerciaux. Le problème est que les différentes formes s'entremêlent et que la distinction initiale s'estompe. Le principe qui devrait s'appliquer ici, c'est celui qui consiste à choisir la forme qui colle le mieux aux objectifs poursuivis.

Un objectif pourrait être de créer un marché qui fonctionne bien avec des prestataires de services publics et privés en concurrence. Ou plutôt de créer un réseau qui fonctionne bien avec toutes les catégories de prestataires et dans lequel la concurrence n'est pas le principal facteur de réussite. Les initiatives de la commission européenne ont tendance à aller dans les deux directions. Ainsi PARES est orienté sur les partenariats alors qu'en général, les initiatives législatives européennes sont davantage guidées par le recours aux principes du marché.

Principales leçons à tirer pour les marchés émergents

L'introduction d'un appel d'offres n'est pas une condition suffisante pour le développement du marché. A ce qui concerne le premier objectif, celui de la création d'un marché bien fonctionnant, nous formulons surtout trois recommandations. Premièrement, la démarche reposant sur des appels d'offres limités et fragmentés doit évoluer vers des cibles de demandeurs d'emploi suffisamment larges et clairement définies (au lieu de petits contrats et d'une pression ponctuelle excessive). Deuxièmement, le marché doit être organisé selon une saine concurrence et en recherchant la complémentarité entre les acteurs marchands et non marchands (y compris les petits prestataires spécialisés). Troisièmement, les prix doivent refléter le coût réel et se différencier en fonction des difficultés de réinsertion professionnelle des demandeurs d'emploi, afin de garantir que des investissements suffisants soient réalisés sur les chômeurs qui sont les plus difficiles à placer.

Dans la mesure où la concurrence en soi est moins souhaitable, il est préférable d'opter pour une forme différente. L'appel d'offres peut parfois ne pas convenir à l'objectif de former un partenariat pour réaliser des solutions plus adaptées aux besoins (des groupes cibles, du territoire, etc.), il faut alors une forme de contractualisation adaptée aux objectifs visés (cf. « *preferred supplier model* »).

Remarques de conclusion : les défis à relever en matière de politiques et d'évaluation

Sous-traiter implique de se concentrer clairement sur les résultats en termes d'embauche, mais il est également nécessaire de récompenser les résultats intermédiaires, moins visibles et à long terme, et de différencier les incitations en fonction des groupes cibles. Sous-traiter implique d'avoir des mécanismes de gestion adéquats, mais en même temps des contrats qui apportent une plus grande souplesse et des mesures d'incitation aux prestataires de services (tout en évitant les prises de bénéfices rapides, l'écémage et l'effet « parking ») et qui favorisent une meilleure coordination avec les partenariats locaux, afin de créer des parcours intégrés conçus sur mesure.

Le besoin existe de davantage de recherches et d'enquêtes de manière à comprendre les effets de plusieurs types de traitements, selon les résultats recherchés et en tenant compte de la qualité des emplois obtenus. Au niveau local, il serait utile de soutenir davantage de travaux de recherche concernant les effets des nouveaux mécanismes d'orientation sur la mise en œuvre et les résultats. Enfin, les évaluations devraient conjuguer évaluation d'impact et évaluation de la mise en œuvre.

Lectures complémentaires

- Réseau des SPE (2012). Contribution des services publics de l'emploi à la stratégie UE 2020. Document récapitulatif la stratégie pour les SPE à l'horizon 2020 ; <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=105&langId=fr>
- Leroy, F., Struyven, L. (eds.), Schmid, G. (co-auteur), Van Mellaert, L. (co-auteur), Van Parys, L. (co-auteur), De Haeck, S. (co-auteur) (2014). *Building Bridges. Shaping the Future of Public Employment Services towards 2020*. Brugge: Die Keure.

- Struyven, L. (2014). Varieties of market competition in public employment services: A comparison of the emergence and evolution of the new system in Australia, the Netherlands and Belgium. *Social Policy & Administration*, 48 (2), 149-168.